

Venerdì, 16 luglio 1999

Presiede:

Stenio RICCIO

*(Presidente di sezione del Consiglio di Stato,
Presidente aggiunto del Consiglio di Giustizia Amministrativa
della Regione Siciliana)*

STENIO RICCIO

(c.s.)

Diamo inizio a questa seconda giornata dell'Incontro di studio sulla riforma del Trasporto Pubblico Locale. Ieri è stato delineato il quadro di insieme in cui si verrà a collocare la riforma dei sistemi di Trasporto Pubblico Locale: abbiamo esaminato la normativa comunitaria, abbiamo esaminato il decreto n. 422 del 1997, di cui il prof. Vermiglio ci ha illustrato pregi e difetti. Ed effettivamente il quadro che ne deriva suscita qualche perplessità: ma è un quadro di riferimento nel quale poi le singole Regioni dovranno collocare le soluzioni concrete per dare attuazione ad un sistema efficiente in relazione alle peculiarità di ogni territorio.

Quello che mi ha colpito è che questa normativa - quadro comporta, ovviamente, una distribuzione di competenze non del tutto armonica tra Stato, per le materie che gli sono riservate, Regioni, Province, Enti Locali, e poi coloro che dovranno gestire il servizio di Trasporto Pubblico Locale.

E' prevedibile che nella sua concreta applicazione sorgeranno conflitti tra i titolari delle varie attività. Il decreto n. 422 non prevede, e questa mi sembra una carenza abbastanza significativa, una sede o un metodo per la risoluzione dei conflitti. Temo molto che questi conflitti si risolveranno in ricorsi all'autorità giudiziaria, che in questo caso è il giudice amministrativo, il che complica enormemente le cose in quanto il giudice non può amministrare, non può compiere in quanto un'attività di supplenza, e quando supplisce, cioè amministra, non sempre lo fa in modo efficiente. Quindi, sarebbe stato opportuno prevedere degli strumenti per la composizione delle differenti posizioni che sicuramente emergeranno. Vorrei dare al riguardo un suggerimento che deriva dalle mie esperienze, perché ciascuno di noi, ovviamente, porta il bagaglio delle proprie esperienze: al Consiglio di Giustizia Amministrativa noto un

crescendo di litigiosità tra Enti Locali e Regione. Credo che la litigiosità, in questo settore, purtroppo aumenterà. Uno strumento, già abbastanza utilizzato, e che forse potrà essere rivalutato, è quello del ricorso straordinario al Presidente della Regione che consente, in una fase paracontenziosa, ma più amministrativa che giudiziaria, di dare una soluzione rapida ai conflitti di interpretazione della normativa.

A questo punto darei subito inizio ai lavori della giornata cedendo la parola al dott. Gragnani, che ci parlerà delle scelte operate dalle Regioni in attuazione della riforma.

RELAZIONI

SIMONE GRAGNANI
(Centro Studi di FEDERTRASPORTO)

L'ATTUAZIONE REGIONALE DELLA RIFORMA

Premessa.

Questo testo è basato sull'analisi che è stata condotta sui testi delle leggi regionali di attuazione del decreto legislativo 422/97 approvate entro il mese di marzo 1999. Rispetto a quella data si sono registrate due novità:

- l'approvazione della legge della Regione Calabria;
- l'approvazione del decreto legislativo 400/99¹ che modifica il d.lgs. 422/97.

La prima novità non cambia la sostanza dell'analisi, inquadrandosi tra le leggi più "conservatrici" e non introducendo innovazioni particolari rispetto alle altre Regioni. La seconda, invece, presenta aspetti fortemente innovativi sotto il profilo della maggiore chiarezza relativamente all'impostazione concorrenziale del decreto e, con maggiore coerenza rispetto alla legge delega, precisa con nettezza e senza ambiguità un percorso per l'effettivo superamento degli assetti monopolistici e per l'introduzione di procedure concorsuali nel periodico affidamento dei servizi.

Nel primo capitolo verrà, appunto, analizzata la normativa vigente alla luce del nuovo decreto e lo stato dell'attuazione delle Regioni.

¹ D.lgs 20 settembre 1999, n. 400 (pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 4 novembre 1999).

Nel secondo capitolo si svolgono alcune considerazioni di sintesi sul quadro complessivo che emerge dall'analisi delle singole leggi regionali e vengono evidenziati gli aspetti di conflitto tra l'attuale formulazione del decreto 422/97 e le leggi delle Regioni che avevano recepito il decreto originario senza sciogliere gli spazi di ambiguità da questo lasciati aperti o, addirittura, inserendo elementi che andavano nella direzione opposta ai principî di apertura alla concorrenza, come criterio per raggiungere l'obiettivo di un miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità del servizio di trasporto collettivo.

Infine, nel terzo capitolo si svolge un'analisi delle leggi regionali secondo un criterio trasversale con il quale si è cercato di confrontare le diverse leggi per alcuni aspetti ritenuti più rilevanti. Per una descrizione dettagliata delle singole leggi regionali, si rimanda al n. 8 del Bollettino Economico di Federtrasporto "Efficienza e sussidiarietà: il trasporto locale dopo la riforma", sul quale è stato pubblicato lo studio completo.

1. La riforma del trasporto locale.

1.1. *Il decreto 422/97.*

Fino al 1997, il trasporto pubblico locale era regolato dalla legge n. 151 del 1981. Con quella legge si pensava di risolvere i gravi problemi che affliggevano il settore, a partire da quello finanziario. Si istituirono due fondi: uno per "il ripiano dei disavanzi di esercizio" e l'altro per gli investimenti, ma quest'ultimo solo per tre anni. Contemporaneamente furono affidate alle Regioni tutte le competenze relative al TPL, ad esclusione però dei trasporti su ferro, cosa che limitava fortemente la possibilità di una integrazione tra le modalità ed un rilancio del trasporto ferroviario locale, indispensabile in un paese quasi privo di servizi di trasporto urbano su ferro (metropolitane, tramvie, treni suburbani). Furono inoltre stabilite precise modalità per la definizione dei costi delle imprese di trasporto ("costo standardizzato") per rendere più trasparente

l'erogazione dei contributi e per incentivare l'efficienza della spesa.

In realtà, l'incompleta delega alle Regioni, la mancata responsabilizzazione finanziaria delle stesse (i fondi erano finanziati e ripartiti dallo Stato), l'infelice formulazione di alcuni passaggi e, soprattutto, la non corretta applicazione della legge, fecero sì che la crisi del comparto continuasse.

Dunque la legge quadro deluse fin dall'inizio le aspettative che aveva generato nella fase della sua approvazione. E questo malgrado gli obiettivi che si poneva fossero più limitati rispetto a quelli dell'attuale legge di riforma.

Di conseguenza, la discussione sulla "riforma della riforma" cominciò già all'indomani dell'approvazione della legge ed è proseguita fino al 1997, anno di approvazione della legge 59/1997 (c.d. Legge Bassanini) e del d.lgs. 422/97.

La nuova legge arriva, dunque, ad oltre 15 anni di distanza dalla precedente e dopo cinque anni di discussione, iniziata con il primo disegno di legge presentato nel 1992 dall'allora Ministro dei trasporti Giancarlo Tesini. Per approvarla è stato necessario ricorrere ad una legge delega, la già ricordata "Legge Bassanini", che all'art. 4 autorizzava il Governo ad emanare un decreto legislativo.

Ma il decreto, malgrado le innovazioni positive rispetto al quadro precedente, conservava degli spazi di ambiguità molto ampi e le Regioni, nell'approvare le leggi di attuazione hanno mostrato poco coraggio nel superarle definendo un quadro normativo più chiaro.

Per evitare di far compiere un ulteriore passo falso alla riforma del settore, il Governo si è avvalso di un potere conferitogli dalla stessa legge Bassanini approvando, come ricordato, il d.lgs. 400/99 che modifica il 422/97.

Il risultato di questo lungo processo legislativo (tra la legge Bassanini e il decreto di modifica sono passati oltre due anni) può essere sintetizzato nelle seguenti innovazioni rispetto all'assetto determinato dalla legge 151/81:

- una nuova definizione di trasporto pubblico locale che, secondo il principio della sussidiarietà, esclude solo quelli identificati di inte-

- resse nazionale e che comprende tutte le modalità, incluse quelle ferroviaria, marittima ed aerea finora di stretta competenza statale;
- il conferimento dalle Regioni agli Enti Locali delle funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale;
 - il finanziamento dei servizi minimi ("qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini") a carico delle Regioni, che ne definiscono la rete ed il livello d'intesa con gli Enti locali (questi ultimi possono inoltre finanziare servizi aggiuntivi);
 - la regolazione tramite contratto di servizio dei rapporti tra soggetto erogatore del servizio ed ente affidante, per potere definire e distinguere i ruoli di amministrazioni e imprese e stabilire preventivamente il livello dei servizi e le risorse impiegate;
 - l'obbligo di ricorrere a procedure concorsuali per il periodico affidamento dei servizi (al massimo ogni nove anni). Con l'esclusione dalle stesse procedure delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o con procedure non ad evidenza pubblica;
 - la trasformazione in società di capitali o cooperative delle attuali aziende speciali e consorzi entro il 31 dicembre 2000. In caso di mancata trasformazione i servizi sono affidati con procedure concorsuali e non si applicano le norme sul periodo transitorio;
 - la possibilità di stabilire un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2003 durante il quale le aziende speciali o i consorzi che si trasformino in società e i concessionari possono mantenere gli attuali servizi. In ogni caso una parte dei servizi dovrà essere affidata con procedure concorsuali;
 - l'istituzione in ogni Regione di un fondo regionale per i trasporti, in sostituzione del vecchio fondo nazionale trasporti, alimentato con risorse regionali, con quelle attualmente previste dal contratto di servizio tra lo Stato e le FS S.p.A. e con quelle finora erogate per gli altri servizi che diventano di competenza regionale.

1.2. Lo stato di attuazione.

Il processo di attuazione della riforma del trasporto locale, avviato dalla legge 59/97 e dal decreto legislativo n. 422 del 19 novembre 1997, aveva quasi concluso la fase dell'approvazione delle leggi regionali già prima dell'approvazione delle modifiche al decreto. Ad agosto 1999, dodici Regioni sulle quindici a statuto ordinario avevano approvato una legge, due avevano approvato un testo in sede di Giunta Regionale e le altre erano ancora nella fase di elaborazione (tab. 1). Per le Regioni a statuto speciale, che sono più indietro con i tempi, va tenuto conto che è necessaria l'approvazione di specifiche norme di attuazione. D'altro canto, la Valle d'Aosta e il Friuli-Venezia Giulia erano già intervenute sulla materia nel corso del 1997 e dovranno limitarsi ad adeguare la normativa già esistente, in particolare alle disposizioni relative ai servizi minimi.

Tab. 1. Situazione delle leggi regionali di attuazione del d.lgs. 422/97

Leggi Approvate	Testi adottati dalla Giunta Regionale	Testi in via di elaborazione	Leggi precedenti al decreto
Abruzzo Basilicata Calabria Emilia - Romagna Lazio Liguria Lombardia Marche Puglia Toscana Umbria Veneto	Piemonte Campania	Molise Sardegna Sicilia	Valle d'Aosta Friuli

Fonte: Centro Studi FEDERTRASPORTO

Il ritardo, oltre ad essere dovuto alle difficoltà che incontrano le amministrazioni regionali nello svolgimento dei nuovi compiti, può certamente essere fatto risalire alla diffusa volontà di procedere ad una revisione di tutta la normativa regionale in materia di trasporto pubblico locale. Il d.lgs. 422/97 (d'ora in poi *decreto*) in realtà prevede solo l'obbligo di recepire la parte relativa al conferimento delle funzioni agli Enti Locali.

Le Regioni avrebbero dovuto approvare le leggi regionali entro il mese di giugno 1998. A quella data, però, avevano provveduto solo il Lazio, la Toscana e la Basilicata. Perciò, nel settembre 1998, il Governo era intervenuto con un decreto legislativo per esercitare i poteri sostitutivi previsti dal decreto, con il d.lgs. 345/98. Questo provvedimento si applica alle Regioni a statuto ordinario che alla data di approvazione del decreto non avevano ancora varato la legge regionale di attuazione, ma produce effetti solo a partire dal primo gennaio 1999. Nel frattempo altre Regioni avevano approvato una legge, quindi il decreto è attualmente in vigore solo nelle tre Regioni a statuto ordinario che ne sono ancora prive (Piemonte, Campania e Molise).

Nel dettaglio il decreto 345/98 ripartisce le funzioni nel modo seguente:

- alla Regione spettano le funzioni amministrative per i servizi ferroviari, marittimi ed aerei delegati dal d.lgs. 422/97;
- alle Province spettano le funzioni amministrative relative ai servizi automobilistici, a guida vincolata ed in sede propria (esclusi quelli ferroviari) e di navigazione interna, esclusi quelli di competenza comunale;
- ai Comuni spettano le funzioni amministrative per i servizi di trasporto pubblico che si svolgono interamente nel loro territorio.

Le scadenze non rispettate riguardano anche i servizi ferroviari: entro il 31 ottobre 1998 dovevano essere approvati i contratti di servizio regionali con le FS per entrare in vigore a partire dal giugno 1999. Il decreto di modifica, registrando questo ritardo, ha spostato i termini al 30 settembre 1999. Entro il 1999 dovranno in-

vece essere trasferite le funzioni relative alle ferrovie in concessione a soggetti diversi da FS.

2. Dalle Regioni ancora poco spazio alla concorrenza.

Le Regioni avevano la possibilità di valorizzare le potenzialità del decreto introducendo norme più decisamente rivolte a dare un assetto pienamente concorrenziale al trasporto pubblico locale. Alla luce delle norme già approvate si può affermare che è stata data una risposta solo parziale a questa aspettativa.

Almeno sul piano delle norme, la maggioranza delle Regioni ha reso più stringente l'introduzione di meccanismi concorsuali; lasciando però alcune ambiguità e dubbi che sono stati in parte superati dal nuovo decreto e che, per il resto, potranno essere sciolti quando sarà data concreta attuazione alla riforma con l'individuazione dei servizi minimi, lo svolgimento delle gare (dove previste), le riorganizzazioni aziendali, la stipula dei contratti di servizio, ecc..

Solo sei Regioni hanno scelto le procedure concorsuali come unica strada per affidare i servizi di trasporto. Ma, di queste, solo due hanno chiaramente introdotto l'obbligatorietà della trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni. Ciò rischiava di rendere ancora meno paritarie le condizioni di partecipazioni alle gare. Difatti, se già nel caso di società controllate dallo stesso ente che svolge le gare si generano condizioni potenzialmente discriminatorie, la distorsione diviene evidente se alle gare possono partecipare addirittura aziende speciali e consorzi che – come è noto – godono di una ancora più limitata autonomia dagli Enti Locali. Il nuovo decreto, introducendo l'obbligatorietà della trasformazione in società, elimina questa disparità.

La trasformazione societaria è certamente un passaggio importante, ma la privatizzazione delle aziende pubbliche di trasporto sarebbe la scelta più coerente per garantire l'efficienza nella produzione e la completa separazione tra amministrazione e programmazione del servizio, affidate agli Enti Locali, e la gestione, da rea-

lizzare con logiche imprenditoriali. Tuttavia, tra le Regioni che già hanno approvato una legge solo la Toscana, limitatamente ai servizi provinciali, prevede l'obbligo della privatizzazione.

A questo proposito, una norma del decreto originario consentiva di ricorrere alla scelta concorsuale dei soci privati delle società miste come alternativa alla scelta concorsuale del gestore. Questa possibilità, che è stata espressamente richiamata da quasi tutte le Regioni, avrebbe potuto rendere possibile un'apertura alla concorrenza in tre fasi: prima la fase transitoria con l'affidamento diretto alla società nata dalla trasformazione dell'azienda; poi, per il primo affidamento concorsuale, una gara per l'ingresso di soci privati nella stessa società; infine, alla scadenza dell'affidamento, la partecipazione – in concorrenza con altri soggetti – della nuova società a prevalente capitale privato alla gara per l'assegnazione del servizio. Nella nuova formulazione del decreto questo non sembra più possibile e il passaggio non potrà che essere più rapido. Ciò non toglie, tuttavia, che le amministrazioni locali potranno ricorrere ad una gara per il controllo (quindi non una semplice partecipazione) della propria società di gestione che, indubbiamente, si può configurare come un affidamento concorsuale. Oltretutto una soluzione di questo tipo può consentire di superare i complessi problemi connessi al subentro di un nuovo operatore che manterrebbe gli assetti patrimoniali esistenti acquisendo direttamente il controllo della società di gestione. Anzi questa forma potrebbe essere in qualche modo "istituzionalizzata", come avviene in altri paesi che già si sono aperti alla concorrenza, limitando il controllo della società alla durata del contratto di servizio e prevedendo una successiva messa a gara del possesso delle azioni alla scadenza dello stesso. In un certo senso questa forma di selezione concorsuale si può configurare come una gara per il *management* con il trasferimento del rischio al vincitore della gara.

Già nella fase transitoria è previsto che le aziende trasformate in società, entro due anni dalla trasformazione, procedano all'apertura del capitale ad almeno un altro socio. L'ingresso di nuovi soci potrebbe permettere, già nella fase transitoria, di intro-

durre elementi di incentivazione all'efficienza ed al miglioramento del servizio.

Quasi tutte le Regioni hanno previsto le procedure e i criteri da seguire in caso di gara. Il ricorso quasi generalizzato alla procedura ristretta e al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è certamente positivo, perché consente una valutazione non basata sui soli elementi di costo ma valorizza la capacità dell'impresa di presentare proposte migliorative. Questa scelta è stata rafforzata dal decreto 400/99 che, pur non facendo esplicito riferimento all'offerta economicamente più vantaggiosa, sottolinea la necessità di non ricorrere al solo criterio del prezzo per l'aggiudicazione della gara.

Un altro passo verso la graduale apertura al mercato potrebbe essere rappresentato dalla possibilità di ricorrere al subaffidamento, prevista da dieci Regioni sulle quattordici analizzate, che consente di avviare la creazione di un mercato dei servizi di trasporto pubblico locale, seppure in forma indiretta, in vista di un sempre maggiore ricorso alle procedure concorsuali.

Uno degli aspetti più innovativi della riforma è rappresentato dall'attribuzione alla competenza regionale del trasporto ferroviario metropolitano e regionale. In questo modo si può garantire una gestione unitaria e integrata di tutto il trasporto pubblico locale e si responsabilizzano finanziariamente le Regioni. Ma il ritardo nell'approvazione dei contratti di servizio con le Regioni, la cui sottoscrizione è stata posticipata dal nuovo decreto al 30 settembre 1999, potrebbe avere conseguenze negative e, per certi versi, esiziali sulla coerenza della programmazione regionale dei servizi, con il rischio di decretare il fallimento della riforma che proprio sulla gestione integrata e coordinata basa tutto il suo impianto.

Nell'affidamento dei servizi ferroviari non in concessione ad FS ha prevalso una volontà conservatrice fino al punto di promuovere società regionali pubbliche per la gestione del servizio, come hanno fatto quattro Regioni. Tra le altre solo tre prevedono in modo chiaro ed esplicito di ricorrere a procedure concorsuali e due di separare l'affidamento dell'infrastruttura dall'affidamento del servizio. Anche su questo aspetto il decreto 400/99 fa finalmente chia-

rezza, estendendo a tutti i servizi ferroviari l'obbligo di ricorrere a procedure concorsuali per il periodico affidamento dei servizi. Dunque, quelle Regioni che hanno previsto la costituzione di società regionali pubbliche dovranno ritornare sulla loro scelta o, comunque, prepararsi a sottoporre al giudizio del mercato le società stesse.

Anche sull'integrazione si riscontra una forte timidezza delle Regioni. Per consentire il corretto funzionamento di un sistema integrato nel quale operano diversi operatori sulla base di un affidamento concorsuale, è indispensabile l'istituzione di sistemi tariffari integrati la cui gestione sia affidata agli enti affidanti o ad organismi di coordinamento tra gli Enti Locali. Il rischio è che anche i sistemi già esistenti e che stanno producendo risultati molto positivi, possano essere messi in discussione. Pur essendo questo un tema di centrale importanza, il Governo, nell'approvare il decreto di modifica del 422/97, non ha approfittato per inserire norme specifiche.

Un altro aspetto sul quale il decreto di riforma 400/99 ha introdotto maggiore chiarezza è quello relativo al periodo transitorio, per il quale ha fissato una data precisa (il 31 dicembre 2003) e ne ha esteso gli effetti a tutti gli operatori, pubblici e privati. Infatti, le norme regionali sul periodo transitorio, pur migliorando il decreto originario, restavano discriminatorie verso i gestori privati. Mentre la necessità di garantire una graduale introduzione del nuovo sistema avrebbe richiesto di estendere questo periodo a tutti gli operatori, pubblici e privati. Molte Regioni avevano previsto periodi transitori anche per i gestori privati, ma nella maggioranza dei casi erano comunque inferiori a quelli previsti per le aziende pubbliche che si trasformano, per le quali si raggiungono spesso i cinque anni, limite massimo stabilito dal decreto.

Inoltre, nessuna Regione, con la parziale eccezione della Lombardia, ha previsto l'istituzione di organismi indipendenti di regolazione che garantiscano la effettiva terzietà del regolatore. Un regime di affidamento basato su un rapporto contrattuale rischia di essere fortemente sbilanciato verso l'ente affidante che è contemporaneamente parte del contratto e controllore, lasciando scoperta

la possibilità per il gestore, pubblico o privato, di essere tutelato rispetto agli impegni assunti dall'ente affidante, sia di tipo finanziario che legati alla realizzazione di investimenti e di interventi sulla circolazione che possono influenzare sensibilmente le prestazioni e il livello dei costi dell'impresa.

Il decreto ha lasciato molto spazio alla legislazione regionale, sia per il suo carattere di legge quadro in una materia di competenza regionale (art.117 della Costituzione) sia a causa dell'ambiguità e poca chiarezza di alcuni punti, soprattutto sugli aspetti più importanti della riforma (servizi minimi, affidamento dei servizi, servizi ferroviari, ecc.). Si rischiava quindi, così come è puntualmente avvenuto, di realizzare un quadro normativo fortemente disomogeneo e di difficile lettura, non solo per lo studioso, ma anche per gli operatori del settore che, nella prospettiva della creazione di un mercato nazionale del trasporto pubblico locale, avrebbero invece bisogno di un sistema semplice e omogeneo, pur nel rispetto delle specificità regionali.

Si tratterà ora di vedere come le Regioni daranno concreta attuazione alle leggi che in molti casi lasciano un margine di discrezionalità molto ampio alle amministrazioni regionali ed agli Enti Locali. E' quindi ancora possibile dare spazio ad una maggiore e più rapida apertura al mercato, gestendo a tal fine i diversi strumenti introdotti dalle norme (gare, contratti di servizio, trasformazione delle aziende).

3. L'analisi trasversale.

L'analisi che segue è una lettura trasversale delle leggi regionali finora approvate almeno dalle Giunte Regionali² con cui si tenta di dare un quadro del sistema normativo nel quale si attuerà il processo di riforma del settore.

² Le undici Regioni che hanno approvato definitivamente una legge, le due che hanno un testo approvato dalla Giunta Regionale, alle quali si aggiunge il Friuli Venezia Giulia che, pur essendo anteriore al d.lgs 422/97, segue gli stessi principî.

La numerosità dei punti toccati dalla riforma e soprattutto di quelli affrontati dalle singole leggi regionali che, come ricordato, hanno quasi ovunque approvato vere e propri testi unici del trasporto pubblico locale, rende difficile e dispersiva l'analisi di ogni aspetto della normativa. Si è voluto quindi concentrare l'attenzione su alcuni temi-chiave introdotti dalla riforma per capire come le singole Regioni hanno interpretato le norme del decreto. Il tentativo è anche quello di classificare le Regioni in categorie, malgrado ciò abbia richiesto delle forzature, per rendere più facilmente ed immediatamente leggibile il quadro normativo.

E' evidente che le scelte delle singole Regioni dipendono anche dall'attuale assetto organizzativo del trasporto pubblico locale. Il processo di riforma è dunque condizionato da elementi oggettivi quali: l'attuale assetto dei servizi, la presenza di aziende speciali e di società a capitale pubblico, la presenza più o meno marcata di operatori privati e la dimensione delle stesse imprese, il livello di efficienza delle imprese esistenti, sia pubbliche che private.

Nella lettura dell'analisi va tenuta presente una considerazione che vale per tutti gli argomenti che verranno trattati. Le classificazioni e le descrizioni che vengono presentate si riferiscono, come è evidente, ai soli aspetti normativi ma non è ancora certo come verrà data concreta attuazione alle leggi, che in molti casi lasciano un margine di discrezionalità piuttosto ampio alle amministrazioni regionali e degli Enti Locali.

3.1. La programmazione e i servizi minimi.

Questo è uno degli aspetti che più ampiamente rientrano nelle competenze delle Regioni e sui quali si registra necessariamente, in mancanza di indicazioni più precise nel decreto, una forte eterogeneità delle formulazioni. Ciò è particolarmente vero per la classificazione dei servizi, l'attribuzione delle competenze agli Enti Locali e la definizione degli strumenti della pianificazione e della programmazione. Un discorso a parte merita invece la definizione dei

servizi minimi, rispetto ai quali il decreto fornisce indicazioni più precise.

3.1.1. La classificazione dei servizi e l'attribuzione delle competenze.

Ogni Regione ha fatto ricorso ad una o più classificazioni dei servizi che, analizzate nel dettaglio, si rivelano così specifiche da richiedere una descrizione Regione per Regione. E' però possibile cercare di semplificare l'esposizione limitandosi alla classificazione che più direttamente influenza la ripartizione delle competenze tra gli Enti Locali e segnalando solo le differenze più importanti.

Infatti i servizi vengono articolati rispetto: alle competenze, alle funzioni svolte, alle modalità di gestione, all'ambiente in cui si svolgono, ecc..

Si può allora individuare un modello tipico, segnalando le Regioni che in qualche modo se ne allontanano più o meno sensibilmente. Tale modello prevede una articolazione dei servizi in: urbani, provinciali, regionali e interregionali. Le ultime due categorie sono però spesso accorpate in una sola. Rispetto a questa classificazione le differenze riguardano due aspetti principali.

Il primo è relativo all'attribuzione ai Comuni dei servizi di collegamento con i Comuni limitrofi (normalmente nel caso di continuità urbanistica), sia attraverso l'ampliamento della definizione dei servizi urbani sia introducendo la categoria dei servizi suburbani. Questa scelta è stata fatta da dieci Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli V.G., Lazio, Lombardia, Piemonte, Umbria e Veneto) sulle quindici analizzate. Nelle altre le competenze restano invece alle Province anche se, in alcuni casi, queste possono sempre delegare le funzioni ai Comuni.

L'altro aspetto riguarda il mantenimento alla Regione delle funzioni sui servizi regionali e su quelli interregionali che solo in quattro casi non vengono conferiti agli Enti Locali: la Toscana e la Campania mantengono le competenze sui servizi interregionali e su quelli di collegamento tra i capoluoghi di provincia, il Lazio e la Puglia si limitano a quelli interregionali, ma la Puglia può comun-

que delegarli alle Province. In ogni caso per questi servizi quasi sempre l'istituzione regionale mantiene a sé le funzioni di programmazione delegando o conferendo alle Province la sola amministrazione dei servizi (incluso l'affidamento).

Tab. 2. Distribuzione delle competenze sui servizi automobilistici regionali e/o interregionali

Mantenute alla Regione	Delegate agli Enti Locali
Campania	Abruzzo
Lazio	Basilicata
Puglia	Calabria
Toscana	Emilia - Romagna
	Friuli Venezia Giulia
	Liguria
	Lombardia
	Marche
	Puglia
	Veneto
	Umbria

Fonte: Centro Studi FEDERTRASPORTO

3.1.2. La pianificazione e programmazione dei servizi.

Passando ora alla pianificazione e programmazione dei servizi, il decreto prevede tre strumenti: i piani regionali dei trasporti, i piani di bacino e i programmi triennali dei servizi. Mentre i primi due strumenti esistevano già nelle legislazioni regionali ed erano previsti dalla legge 151/81, il terzo è stato introdotto con il decreto e fa diretto riferimento alla definizione dei servizi minimi.

Pur non essendo esplicitamente richiesto dal decreto, tutte le Regioni hanno ridefinito i contenuti e le modalità di approvazione dei piani regionali e di bacino. Non tutte, però, hanno ripreso in

modo esplicito un importante elemento di novità contenuto nel decreto: la necessità di tenere conto dei piani di bacino approvati dalle Province per la redazione dei piani regionali. Questa disposizione rovescia l'impostazione tradizionale che parte dalla programmazione regionale ed arriva a quella degli Enti Locali ed affida, invece, alla Regione il compito di coordinamento e sintesi della programmazione degli Enti Locali. Si tratta di una disposizione interessante, ma di difficile applicazione, anche alla luce della competenza regionale sui servizi ferroviari e sull'individuazione e il finanziamento dei servizi minimi. Questa difficoltà si riscontra in modo evidente nella legislazione regionale che in alcuni casi non fa cenno al rovesciamento del percorso di programmazione e, in altri, afferma da un lato che la Regione definisce i criteri e gli indirizzi per i piani di bacino e dall'altro che di questi si tiene conto per l'elaborazione dei piani regionali. Ulteriori perplessità desta poi la necessità, prevista da alcune Regioni, dell'approvazione regionale dei piani di bacino. Resta in ogni caso senza risposta la domanda: si approva prima il piano regionale o i piani di bacino?

Altro elemento di differenziazione è costituito dalla definizione di bacino, che in alcuni casi corrisponde ai confini provinciali, in altri ad articolazioni subprovinciali e in altri ancora può comprendere territori di più Province. Queste ultime due definizioni sembrano essere più coerenti con quella di bacino come entità territoriale nella quale si svolge un servizio integrato, che non sempre può corrispondere ai confini amministrativi disegnati sulla base di elementi legati a motivazioni storiche ed economiche che spesso non corrispondono più alla realtà attuale.

Inoltre, notevoli differenze si registrano nei rapporti tra i piani e servizi minimi: se alcuni piani di bacino arrivano a definire nel dettaglio gli orari dei servizi, altri si limitano ad indicare gli interventi infrastrutturali necessari al sistema dei trasporti.

3.1.3. *I servizi minimi.*

Proprio i servizi minimi rappresentano una delle maggiori novità introdotte dalla riforma, la cui stessa denominazione, però, ha rischiato di fare confusione. Infatti, il termine “minimi” lascia pensare a servizi sociali e indispensabili per una domanda di trasporto che non è in grado di soddisfare le sue esigenze di mobilità con il veicolo privato. Il decreto, invece, definisce i servizi minimi come “qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle Regioni” e aggiunge che tali servizi sono definiti tenendo conto di fattori legati alla domanda di mobilità e alle esigenze di riduzione della congestione e dell’inquinamento. Alla luce di queste definizioni non potevano che essere intesi come, di fatto, tutti i servizi già oggi assicurati dalle Regioni attraverso il fondo nazionale trasporti. Anzi, considerando l’inclusione delle esternalità nella definizione dei servizi minimi, questi avrebbero potuto anche essere intesi in senso estensivo, soprattutto nelle aree urbane con elevati livelli di congestione e inquinamento. Come prevedibile, quasi tutte le Regioni, almeno per la prima applicazione, hanno invece fatto coincidere il livello dei servizi minimi con i servizi storicamente garantiti dalle risorse regionali, partendo da quelle riservate al finanziamento dei disavanzi dei gestori del trasporto pubblico. Sulla base di queste hanno previsto una serie di criteri e procedure per la ripartizione. In molti casi è stato previsto di non intervenire neanche sulla ripartizione storica delle risorse tra gli Enti Locali.

Il riferimento esplicito alle risorse disponibili, come vincolo per la determinazione dei servizi, si ritrova nel testo di nove Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Toscana, Umbria) su quindici. Tra le altre, solo il Veneto e il Friuli V.G. indicano chiaramente un percorso opposto che parte dai servizi necessari per definire le risorse, mentre la Puglia stabilisce che l’individuazione avviene “con l’obiettivo di realizzare livelli di servizi sufficientemente rapportati alla effettiva domanda di trasporto”.

Come afferma il decreto, la definizione dei servizi minimi viene realizzata dalla Regione, d'intesa con gli Enti Locali. A tal fine, lo strumento che è stato previsto con più frequenza è la conferenza dei servizi (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana e Veneto). Due Regioni (Liguria e Piemonte) fanno invece ricorso all'accordo di programma. Ma sono ben sei le Regioni che prevedono altri strumenti: in genere si tratta di apposite conferenze di consultazione tra la Regione e gli Enti Locali già istituite con precedenti leggi regionali. La Basilicata, però, non prevede nessuno strumento specifico e le Marche non citano espressamente l'intesa.

Le Regioni devono approvare i programmi triennali dei servizi minimi. Uno dei punti poco chiari del decreto riguarda i rapporti tra questi programmi e l'individuazione dei servizi minimi. Molte Regioni hanno separato i due momenti (alcune definiscono prima i servizi e poi i programmi, altre viceversa), in altre l'approvazione del programma triennale può coincidere con l'individuazione dei servizi minimi.

Il decreto non specifica se i programmi triennali dei servizi, che alcune Regioni hanno chiamato in altro modo, debbano essere unici a livello regionale ma solo che devono essere approvati dalle Regioni. Otto Regioni (Basilicata, Calabria, Friuli V.G., Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana e Umbria) su quindici hanno esplicitamente previsto di attribuire alle Province e, in alcuni casi, ai Comuni, il compito di predisporre specifici piani.

Un miglioramento introdotto dalle Regioni riguarda il coinvolgimento delle imprese di trasporto, attraverso le associazioni di categoria, nelle procedure di approvazione dei programmi triennali o in quelle per l'individuazione dei servizi minimi alcune Regioni (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli, Marche e Puglia) non limitandosi, come dispone il decreto, alle associazioni sindacali e dei consumatori.

Per i servizi aggiuntivi, che devono essere finanziati dagli Enti Locali che li istituiscono, non sempre è chiaro se debbano essere inseriti negli strumenti di programmazione e se debbano essere affidati congiuntamente ai servizi minimi. Va comunque osservato che, data la definizione estensiva dei servizi minimi contenuta nel decreto e confermata dai testi regionali, il ricorso ai

decreto e confermata dai testi regionali, il ricorso ai servizi aggiuntivi da parte degli Enti Locali potrebbe essere marginale. Uno spazio per questi servizi potrebbe esserci in quelle realtà che presentano *deficit* di gestione significativi e dove, data la necessità dell'equilibrio delle gestioni prevista dalle norme sul contratto di servizio, è probabile che per mantenere gli stessi livelli di servizio gli Enti Locali debbano provvedere a fornire risorse aggiuntive; come sta del resto già accadendo, per esempio, con il contratto di servizio tra il Comune di Roma e le aziende Atac e Cotral.

Infine, è da segnalare la legge dell'Abruzzo che prevede la categoria dei collegamenti *intercity* (regionali e interregionali) per i quali, pur rientrando nella rete dei servizi minimi, non è prevista contribuzione regionale.

3.2. *Le modalità di affidamento.*

E' questo l'aspetto della legge di riforma che destava le maggiori aspettative e che potrebbe determinare i cambiamenti più significativi nelle modalità di erogazione dei servizi e nei relativi livelli di costo, efficienza, efficacia e qualità.

Il decreto apre delle possibilità senza imporre però un percorso preciso, gli unici cambiamenti certi essendo rappresentati dall'immediata apertura al mercato dei servizi attualmente in concessione a privati. L'affidamento dei servizi fino ad oggi erogati tramite aziende speciali e consorzi, in alcune realtà, rischia invece di essere confermato *sine die*.

Inoltre, come già ricordato, l'affidamento concorsuale può comprendere la scelta dei soci privati delle società miste, la cui portata però non è ancora chiara, anche se tale possibilità sembra essere limitata al solo caso delle società a prevalente partecipazione privata (legge 498/95).

Le Regioni, perciò, potevano riprodurre lo stesso schema del decreto con le stesse ambiguità, lasciando agli Enti Locali proprietari la scelta della concorrenza, oppure potevano imporre norme, vincoli e tempi più precisi. Nel complesso, si può affermare che ci

sia stato un miglioramento rispetto al decreto, ma in un quadro di ancora insufficiente apertura alla concorrenza.

Per la descrizione delle modalità prescelte dalle varie Regioni è utile separare i servizi automobilistici e tranviari da quelli ferroviari. Tralasciando per necessità di sintesi le altre modalità di trasporto trasferite dal decreto alla competenza regionale.

3.2.1. I servizi automobilistici.

Per semplificare, le Regioni possono essere classificate in tre categorie, secondo il grado di apertura alla concorrenza:

- 1) Le Regioni che prevedono solo l'affidamento concorsuale (Basilicata, Campania per i soli servizi extraurbani, Emilia-Romagna, Friuli V.G., Liguria, Piemonte, Umbria). All'interno di questa categoria le differenze, nella concreta attuazione delle norme, possono essere notevoli. Infatti bisogna tenere conto che: in Basilicata già oggi non esistono affidamenti diretti; la Campania ha predisposto norme che, come specificato, si applicano solo ai servizi extraurbani dove già è diffuso l'affidamento in concessione; in Liguria, Friuli V.G. e Umbria non è escluso che anche le aziende speciali possano partecipare alle gare; in Emilia - Romagna, Liguria e Umbria bisognerà vedere se gli affidanti si avvarranno della possibilità di scelta concorsuale dei soci privati delle società miste in alternativa alla gara per il gestore.
- 2) Le Regioni che prevedono un sistema misto (Lombardia, Marche, Toscana, Veneto). Si tratta di una categoria eterogenea, nella quale sono incluse tutte le Regioni che introducono almeno parzialmente o progressivamente la concorrenza. In Lombardia le aziende devono subaffidare una quota dei servizi tra il 10% e il 30% entro due anni e successivamente, in caso di mancata trasformazione societaria, gli Enti Locali devono affidare con gara il 20% dei servizi attualmente gestiti dalla stessa azienda. Un meccanismo simile è previsto in Veneto dove, in caso di mancata trasformazione, entro un anno, l'ente locale deve affidare, con gara il 50% dei servizi. In Toscana, invece, è stato predisposto un meccanismo graduale per il quale gli Enti Locali, sempre nel caso che non

operino nessuna trasformazione, almeno parziale, delle proprie aziende o consorzi, sono obbligati ad affidare con procedure concorsuali, ogni anno a partire dal terzo dall'approvazione della legge, il 10% del servizio dell'anno precedente. Inoltre, è prevista la fuoriuscita delle Province dalla proprietà delle aziende pubbliche che porterà ad una espansione dell'area aperta alla concorrenza nei servizi non urbani. Le Marche sono state incluse in questa categoria perché prevedono, come peraltro già afferma il decreto, che le amministrazioni debbano affidare una parte dei servizi delle gestioni dirette con procedure concorsuali, senza però specificarne l'entità.

- 3) Le Regioni che conservano le possibilità offerte dal decreto (Abruzzo, Calabria, Campania per i servizi urbani, Lazio, Puglia). In queste Regioni rimane possibile l'affidamento diretto senza limiti ed è quindi lasciata agli Enti Locali la scelta sul regime da istituire, a partire dalla trasformazione societaria delle aziende speciali e dei consorzi. Per l'Abruzzo bisogna considerare il fatto che i servizi regionali sono gestiti in concessione da una società per azioni a capitale pubblico e quindi si dovrà comunque ricorrere a procedure concorsuali.

Tab. 3. Distribuzione delle Regioni per modalità di affidamento dei servizi

Solo l'affidamento concorsuale	Affidamento concorsuale per parte dei servizi	Anche tramite aziende speciali
Basilicata Calabria Campania (per i soli servizi extraurbani) Emilia - Romagna Friuli V.G. Liguria Piemonte Umbria	Lombardia Marche Toscana Veneto	Abruzzo Campania (per i servizi urbani) Lazio Puglia

Fonte: Centro Studi FEDERTRASPORTO

La classificazione presentata discende da un'analisi esclusivamente normativa della riforma. Per una valutazione del comportamento delle singole Regioni e degli Enti Locali è però necessario tenere conto dei processi reali nella fase di attuazione, in base ai quali nelle Regioni inserite nella categoria meno aperta alla concorrenza potrebbero realizzarsi scelte più coraggiose, mentre altre potrebbero tenere una condotta più conservatrice. A titolo di esempio si può citare il Lazio, dove la scelta del comune di Roma di procedere alla trasformazione in Spa delle due aziende di sua proprietà (che gestiscono oltre l'87% dei servizi erogati nell'intera Regione) comporta, di fatto, l'inclusione di questa Regione nella prima categoria. Tuttavia, come già ricordato, questa classificazione è stata ormai superata dal decreto 400/99 che impone la trasformazione in società delle aziende speciali entro il 31 dicembre 2000 e prevede l'immediato affidamento concorsuale in caso di mancata trasformazione.

Nel caso di affidamento concorsuale è importante analizzare le modalità da seguire per lo svolgimento della gara e per l'aggiudicazione. Il decreto contiene un generico riferimento alla "normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi". Quasi tutte le Regioni hanno individuato nel d.lgs. 158/95 la normativa di riferimento, limitandosi però alle norme relative alle procedure e ai criteri che devono essere seguiti. Per quanto riguarda le procedure, undici Regioni ricorrono alla procedura ristretta e solo una a quella negoziata (il Friuli V.G.), mentre le altre tre (Emilia-Romagna, Liguria, Veneto) lasciano la scelta a decisioni della Giunta regionale o degli. Più ampia la convergenza sul criterio di aggiudicazione: tredici Regioni individuano nell'offerta economicamente più vantaggiosa il meccanismo in grado di meglio tutelare la qualità del servizio e di valorizzare le specificità delle imprese, rinunciando ad utilizzare il ribasso d'asta come unico parametro di valutazione. Tra le due Regioni che non indicano un criterio specifico, l'Emilia-Romagna e l'Umbria, quest'ultima sottolinea comunque la necessità di tenere conto anche degli aspetti qualitativi del servizio offerto. Un ulteriore riferimento al d.lgs. 158/1995 si ritrova nella legge delle Marche e riguarda la riunione di imprese,

costituita ai sensi dell'articolo 23, a cui si ricorre nel periodo transitorio (v. *infra*, pag. 100 e s.).

Per quanto riguarda l'affidamento dei servizi aggiuntivi, alcune Regioni (Lazio, Marche e Veneto) fanno riferimento ai soli servizi minimi negli articoli relativi all'affidamento concorsuale. Inoltre, le Marche parlano di servizi aggiuntivi rispetto a quelli previsti nei contratti. Si tratta di disposizioni che possono ingenerare confusione. In ogni modo prevale il testo del decreto dove stabilisce che le modalità di affidamento previste e la regolazione mediante contratto di servizio si applicano a tutti i servizi di trasporto pubblico locale, senza distinzione tra minimi e aggiuntivi.

Interessante, sempre relativamente ai servizi aggiuntivi, una norma della Puglia che prevede di poter utilizzare per questi servizi le risorse risparmiate con i ribassi d'asta e le ristrutturazioni dei servizi minimi assegnati. In altre Regioni è probabile che si ricorra allo stesso meccanismo, pur non essendo stabilito dalle leggi, altrimenti le risorse dovrebbero tornare alla Regione. Un'eccezione è certamente rappresentata dal Piemonte dove i risparmi ottenuti dalle gare per l'affidamento dei servizi vanno ad alimentare la sezione degli investimenti del fondo regionale trasporti.

L'introduzione di meccanismi concorsuali e una prima apertura al mercato possono passare anche attraverso il subaffidamento. Uno strumento che può essere utile come fase transitoria al mercato, favorendo l'ingresso di nuovi soggetti e, contemporaneamente, consentendo alle aziende di riorganizzarsi in funzione della concorrenza. È quindi positivo che dodici Regioni su quindici abbiano consentito di ricorrere a questa possibilità³: quattro si limitano a consentirlo, le altre sette stabiliscono anche le percentuali massime del servizio che è possibile subaffidare (tra il 10% e il 50%).

³ Si ricorda che la legge 151 del 1981, all'art. 4, vieta il ricorso alla subconcessione, salvo espressa autorizzazione del concedente. Infatti le leggi regionali appena approvate prevedono sempre la necessità di un'autorizzazione dell'ente affidante o della Regione.

Tab. 4. Regioni che prevedono altre possibilità di gestione

Subaffidamento	Regime di autorizzazione
Basilicata	Liguria
Campania	Lombardia
Calabria	Toscana
Emilia - Romagna	Veneto
Friuli V.G.	Puglia
Lazio	
Liguria	
Lombardia	
Marche	
Puglia	
Veneto	

Fonte: Centro Studi FEDERTRASPORTO

Infine, cinque Regioni hanno istituito regimi autorizzatori accanto ai servizi affidati in regime di esclusiva. La Liguria e la Toscana consentono di svolgere servizi in regime di autorizzazione, senza oneri per le amministrazioni, sulla base delle domande presentate; è fatta comunque salva la facoltà del diniego da parte dell'ente locale, da comunicare entro trenta giorni e motivato sulla base dei criteri contenuti nei programmi triennali dei servizi. In Lombardia sono svolti in regime di autorizzazione i servizi che non comportano obblighi di servizio, ma la Giunta regionale decide le relazioni e i criteri di assegnazione. In particolare per quelli di collegamento con gli aeroporti: non sono previsti né contributo né contratto di servizio; devono comunque essere assicurati ventiquattro ore su ventiquattro; è necessario il possesso della certificazione ISO 9002 e il rispetto di determinati *standard* qualitativi. In Veneto i servizi possono essere autorizzati, ma non devono essere in sovrapposizione o interferenza con quelli di linea. In Puglia le autorizzazioni non possono durare più di tre anni e sono regolate con

contratti di servizio, ma è possibile un corrispettivo (in tal caso vanno seguite procedure concorsuali). Tale sistema, sempre in Puglia, è obbligatorio per i servizi che presentino una utilizzazione media inferiore ai dieci viaggiatori per corsa.

Salvo l'ultimo caso, nel quale però si tratta di un regime autorizzatorio molto prossimo alla concessione, e quello della Lombardia limitatamente ai collegamenti con gli aeroporti, non sembra esserci molto spazio per questi servizi. La copertura dei servizi minimi tende infatti a lasciare scoperte le relazioni a bassa domanda e meno redditizie, per le quali un servizio difficilmente può essere svolto senza sussidi.

3.2.2. I servizi ferroviari.

Per quanto riguarda i servizi di FS, l'affidamento è disciplinato dall'art. 9 del decreto, secondo il quale le Regioni subentrano allo Stato nei rapporti con le FS Spa e firmano i contratti di servizio. Attualmente si registra un grave ritardo nel trasferimento delle competenze e delle risorse e nella stipula dei contratti, rispetto alle date previste che, come ricordato, sono state successivamente posticipate.

Per questi servizi sembrava che le Regioni non potessero scegliere un gestore diverso, infatti questa opportunità è stata oggetto di un'esplicita richiesta delle Regioni al governo, non accolta, nel corso dell'approvazione del decreto originario. Alcune Regioni hanno però stabilito norme che lasciano la porta aperta a questa possibilità (tra queste sicuramente Liguria, Emilia-Romagna e Marche). Possibilità che, con il decreto 400/99, è diventata obbligo a partire dal 2004. L'osservazione vale anche per i servizi ferroviari non affidati alle FS di cui si parla qui di seguito.

Per gli altri servizi ferroviari, regolati dall'art. 8 del decreto, alcune Regioni non hanno emanato norme specifiche (Abruzzo, Campania, Friuli V.G., Lazio, Marche, Piemonte e Toscana). Tra queste: l'Abruzzo, prevedendo procedure concorsuali solo per i servizi affidati dagli Enti Locali, implicitamente le esclude per i

servizi ferroviari (di competenza regionale); per la Toscana, il Lazio e il Piemonte, malgrado la mancanza di una previsione esplicita, sembrano applicabili le procedure concorsuali dato che non c'è nessuna norma che limiti la concorrenza ai servizi su gomma o a quelli di competenza degli Enti Locali; le Marche, invece, non hanno ferrovie oltre a quelle delle FS.

Una strada possibile per l'affidamento dei servizi ferroviari non in concessione ad FS e quindi svolti su reti di dimensione regionali, era la costituzione di apposite società. Hanno fatto questa scelta, disponendo la costituzione di società a capitale pubblico regionale, la Basilicata, il Veneto, l'Umbria e l'Emilia-Romagna (ma questa solo per il periodo transitorio durante il quale è comunque prevista la privatizzazione della stessa società). A questa categoria può essere associata la Lombardia dove una società regionale esiste già, che ha previsto le procedure concorsuali solo nella parte relativa ai servizi su gomma. Non si vede come queste scelte possano essere considerate coerenti con le finalità di promozione della concorrenza e di superamento degli assetti monopolistici, sancite dal decreto e riprese da tutte le leggi regionali.

In una terza categoria si possono includere le Regioni che hanno esplicitamente fatto riferimento all'applicabilità delle procedure concorsuali ai servizi ferroviari (Emilia-Romagna, Liguria e Puglia). Per la Liguria si tratta di norme molto generiche ("ove compatibili"), mentre negli altri due casi si tratta di norme specifiche che comprendono, tra l'altro, l'affidamento separato della gestione delle infrastrutture dalla gestione dei servizi. In particolare, in Emilia-Romagna è possibile che uno stesso soggetto gestisca sia la rete che il servizio, ma non in via esclusiva. Anche se, per la prima applicazione, non superiore a nove anni, sono previste eccezioni significative: la rete può essere affidata direttamente ad una società costituita per iniziativa degli Enti Locali o di enti pubblici economici; la gestione del servizio può essere affidata direttamente allo stesso soggetto, ma in via non esclusiva. D'altra parte, le società appositamente costituite devono avviare una procedura per la progressiva privatizzazione ed è possibile procedere al subaffidamento di rete e servizi.

Tab. 5. Regioni che prevedono modalità particolari di affidamento dei servizi ferroviari

Affidamento separato della rete e dei servizi	Costituzione di società regionale per i servizi non FS
Emilia - Romagna Puglia	Basilicata Veneto Umbria Emilia - Romagna (solo nella fase transitoria)

Fonte: Centro Studi FEDERTRASPORTO

3.3. *Il contratto di servizio.*

Il contenuto del contratto è già ampiamente specificato dall'art. 19 del decreto e dal regolamento CEE 1893/91. Malgrado ciò, molte Regioni hanno elencato nel dettaglio tutti gli elementi che devono essere inclusi nel contratto oltre a prevedere l'adozione di uno schema tipo regionale o più schemi predisposti dagli Enti Locali. Tra gli elementi aggiunti si possono segnalare: la possibilità di subaffidamento e la relativa regolamentazione; l'obbligo della adozione della carta dei servizi; le iniziative per il miglioramento del rapporto ricavi/costi ed incentivi per il miglioramento dell'efficienza.

Quest'ultima voce è la dimostrazione della volontà di perseguire, almeno in una prima fase, il risanamento delle aziende pubbliche per consentire alle stesse di affrontare l'apertura al mercato con un maggiore livello di competitività. E' però evidente che al di fuori dell'affidamento diretto non vi siano i presupposti per una simile indicazione, restando nello spazio di autonomia dell'impresa gli obiettivi di efficienza interna. Diverso è il discorso per gli obiettivi di efficacia del servizio ed i relativi contenuti incentivanti del contratto, che sono utili a prescindere dalla proprietà del gestore.

Un aspetto particolarmente importante, e sul quale il ventaglio delle decisioni regionali è molto ampio, riguarda la durata del contratto. Intorno a questo tema si è sviluppato un dibattito tra i sostenitori degli affidamenti brevi, che manterrebbero una maggiore pressione concorrenziale sul gestore, ed i sostenitori degli affidamenti lunghi, ritenuti necessari per assicurare il recupero degli investimenti e per la realizzazione di piani industriali adeguati.

Il decreto indica solo il termine massimo e manca qualsiasi riferimento al coordinamento tra la durata del contratto e quella dell'affidamento, nonché tra queste e gli strumenti di programmazione, in primo luogo i programmi triennali dei servizi. La metà delle Regioni oggetto di questa analisi ha mantenuto il limite massimo di nove anni (il Friuli V.G. indica dieci anni, ma si tratta - come già ricordato - di una legge antecedente il decreto), ma solo due (Abruzzo e Piemonte) tra queste non indicano anche un limite minimo. Le altre otto (Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Puglia, Umbria e Veneto) prevedono periodi più brevi, tra i tre e i sette anni.

Tab. 6. Durata dei contratti di servizio

Fino a 9 anni	5-7 anni	3 anni
Abruzzo	Basilicata	Lazio (prorog. di 2 anni)
Campania	Calabria	Puglia
Friuli (10 anni)	Marche	Emilia - Romagna
Liguria	Umbria	
Lombardia	Veneto	
Piemonte		
Toscana		

Fonte: Centro Studi FEDERTRASPORTO

Se il problema del rapporto tra la durata del contratto e la durata degli affidamenti è stato quasi ovunque, con l'eccezione della Puglia, risolto facendo coincidere (più o meno esplicitamente) i

due periodi, resta aperto quello del rapporto con la programmazione dei servizi minimi. L'Umbria prevede un aggiornamento triennale dei contratti; la Puglia divide la durata dell'affidamento (sei anni) in due contratti triennali; l'Emilia-Romagna ha ridotto la durata dell'affidamento al triennio della programmazione. Il Veneto e le Marche fanno durare il contratto sei anni (due programmi triennali). Il Lazio consente invece di prolungare l'affidamento triennale di due anni, portandolo a cinque, come per la Basilicata, e facendo così saltare ogni collegamento. E la Calabria prevede che contratto e affidamento siano inscindibili e di durata settennale, rispetto alla programmazione triennale. Nelle altre Regioni la possibilità di durate comprese in un intervallo non garantisce il coordinamento.

Tornando ai parametri di efficienza, il decreto richiede che entro il primo gennaio 2000 sia raggiunto, per ciascun gestore, un rapporto ricavi/costi pari almeno allo 0,35. Un vincolo come questo rischia di essere troppo rigido: troppo basso per quelle realtà con una struttura della domanda e del territorio che consentirebbero risultati ben superiori, troppo alto - se lasciato a livello di singolo gestore e non di bacino - per le aree a domanda debole. La conseguenza potrebbe essere quella di incentivare affidamenti per aree molto ampie, favorendo le aziende più grandi, e il ricorso ai sussidi incrociati che limitano la trasparenza della gestione. Perciò alcune Regioni consentono eccezioni, in casi particolari e limitati (Piemonte e Veneto) o per un periodo di prima applicazione (Lazio e Puglia).

Tab. 7. Regioni che prevedono la possibilità di derogare allo 0,35

Solo per servizi particolari	Periodo limitato e con piano di risanamento
Piemonte Veneto	Lazio Puglia

Fonte: Centro Studi FEDERTRASPORTO

Un'altra soluzione adottata per superare lo scoglio dello 0,35 è quella scelta da Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Basilicata e Puglia che prevedono di tenere conto di questa necessità nella fissazione del livello delle tariffe.

Infine, le Regioni hanno affrontato un tema nuovo, posto dall'affidamento concorsuale e dalla conseguente possibilità di cambiamenti del soggetto gestore del servizio: il problema di come trattare l'eventuale passaggio del personale e beni strumentali tra il vecchio e il nuovo affidatario. Relativamente al personale è lo stesso decreto che richiama il r.d. 148 del 1931 che, all'art. 26 dell'allegato A, disciplina il passaggio del personale, lasciando all'autorità governativa il compito di definirne gli aspetti particolari. La genericità delle norme del decreto del 1931 ha spinto alcune Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Puglia, Toscana, Umbria) a specificare che il personale passa dal gestore uscente al subentrante mantenendo il trattamento economico previsto dal contratto nazionale e dagli eventuali integrativi aziendali (il cui peso sul costo del lavoro può comportarne anche il raddoppio). L'Emilia-Romagna, invece, prevede appositi accordi sindacali.

Per i beni strumentali, a parte la Toscana che non ne parla, quasi tutte le Regioni richiedono la cessione al subentrante dei beni strumentali funzionali all'esercizio acquistati con contributi pubblici. Solo Abruzzo, Lombardia e Piemonte consentono, in alternativa, di restituire i contributi ricevuti per l'acquisto dei beni e non ancora ammortizzati. Il valore può essere quello di mercato, quello iscritto a bilancio o quello calcolato secondo una formula precisa (Puglia).

Il significato di queste ultime norme sembra configurare uno scenario nel quale le gare per il servizio si caratterizzano sempre più come "gare per il *management*": se il personale, il numero e il costo dello stesso e i beni strumentali sono predefiniti nel capitolato, il margine di manovra del gestore si riduce fortemente e si deve necessariamente concentrare sull'organizzazione e sull'ottimizzazione delle risorse date.

3.4. *Il periodo transitorio e le trasformazioni aziendali.*

La fase transitoria prevista dal decreto è limitata alle aziende speciali e consorzi che si trasformano in società o cooperative tra i dipendenti e può durare fino a cinque anni.

Sono poche le Regioni che hanno ridotto la durata di questo periodo (Abruzzo, Campania, Liguria, Piemonte e Umbria), mentre quasi tutte - con l'eccezione di Emilia-Romagna, Liguria e Lombardia - l'hanno estesa alle imprese concessionarie, seppure per un periodo più breve.

Un processo interessante, che andrà seguito con molta attenzione, riguarda la trasformazione delle strutture imprenditoriali, non solo delle aziende speciali e dei consorzi, ma anche delle imprese private del settore. Sebbene siano solo due le Regioni che obbligano alla trasformazione in società (Emilia-Romagna e Piemonte) e altre due che dispongono la privatizzazione delle aziende provinciali (Campania e Toscana) il decreto 400/99 ha introdotto l'obbligo della trasformazione in società.

Gli stessi concessionari privati dovranno adeguare le loro strutture aziendali per affrontare la concorrenza delle grandi aziende pubbliche trasformate e dei competitori stranieri che già si affacciano sul nostro mercato. Le strade verosimilmente più seguite saranno quelle delle società miste pubblico-private e delle associazioni temporanee di imprese, come previste dall'articolo 23 del d.lgs. 158/95.

Tab. 8. Regioni che prevedono procedure obbligatorie di trasformazione delle aziende

Trasformazione in Spa	Privatizzazione delle aziende provinciali
Piemonte Emilia - Romagna	Campania Toscana

Fonte: Centro Studi FEDERTRASPORTO

Bisognerà quindi vedere quali Regioni e quali Enti Locali, ai quali tante competenze sono state trasferite, affronteranno la fase transitoria non come semplice rinvio dell'affidamento concorsuale ma come progressiva apertura al mercato.

La Basilicata, dove non esistono affidamenti diretti, incentiverà il consorzio dei concessionari; l'Emilia-Romagna sta già ricorrendo al subaffidamento per creare un primo mercato di operatori privati; nel Lazio è stata avviata una fase di trasformazioni e separazioni aziendali; in Lombardia, dove già è sviluppato il settore privato, si ricorrerà al subaffidamento e, in caso di mancata trasformazione delle aziende pubbliche, tra tre anni il 20% del servizio andrà affidato con gara; nelle Marche, con una scelta discutibile, si ricorrerà a riunioni d'impresa formate dalla società oggetto della trasformazione, in qualità di capofila, e dai concessionari; in Piemonte durante il primo anno di applicazione della legge⁴ le aziende speciali e consortili vengono trasformate in società per azioni e, dove appare opportuno per superare gli assetti monopolistici, si procede al frazionamento e/o all'affidamento concorrenziale di parte dei servizi; in Puglia si cercherà, ma molto gradualmente, di superare le attuali gestioni in economia; in Toscana, oltre a privatizzare le aziende provinciali, la mancata trasformazione in società comporterà un progressivo passaggio dei servizi verso l'affidamento concorsuale; in Umbria si favorirà l'ingresso di altre istituzioni, oltre a quelle degli enti affidanti, nelle aziende di trasporto; in Veneto, con un meccanismo simile a quello lombardo ma più coraggioso, gli Enti Locali che non trasformano le loro aziende, tra un anno, dovranno affidare con gara la metà del servizio.

3.5. L'integrazione tariffaria.

Su questo aspetto il decreto è poco incisivo, lasciando alle singole Regioni ogni decisione sull'istituzione dell'integrazione tariffaria, sulla sua estensione e sulle modalità di gestione. Si tratta di

⁴ Che deve ancora essere approvata.

una sottovalutazione che può rendere più difficile la creazione di un assetto concorrenziale.

Con la riforma del trasporto pubblico locale entra in gioco anche il trasporto ferroviario, ora di competenza regionale, rispetto al quale è indispensabile una visione integrata non solo nella fase di programmazione dei servizi e di progettazione dei percorsi e degli orari, ma anche di quella successiva, durante l'erogazione del servizio, rispetto alla quale l'utente dovrebbe poter passare da una modalità all'altra e da un gestore all'altro senza subire un aggravio tariffario. Inoltre, l'avvio delle procedure concorsuali è prevedibile ed auspicabile che produca, da un lato, una moltiplicazione dei gestori dei servizi su gomma (grazie alla riorganizzazione delle attuali aziende speciali e consorzi) e, dall'altro, un più frequente avvicendamento degli stessi.

In questo scenario l'attuale modello di gestione dell'integrazione, basato sull'accordo tra le aziende erogatrici dei servizi, rischierebbe di non essere più gestibile. La soluzione più coerente con lo spirito del decreto, che separa le funzioni di regolazione e programmazione affidate alle amministrazioni e le funzioni di gestione affidate alle imprese, è quella di costituire organismi a livello provinciale (e in futuro di area metropolitana) o regionale formati dagli Enti Locali competenti per l'affidamento dei servizi. Tali organismi, che potrebbero anche svolgere altre funzioni come l'affidamento stesso e la stipula dei contratti di servizio, avrebbero la funzione di fissare la struttura delle tariffe e le modalità di ripartizione tra i singoli gestori. Ogni aspetto relativo alle tariffe andrebbe poi inserito nel capitolato di appalto e nel successivo contratto di servizio. Ciò consentirebbe di rendere più agevole la gestione del sistema integrato, non essendo più necessario un accordo tra i singoli operatori che dovrebbero invece aderire obbligatoriamente all'integrazione, ricevendo gli introiti tariffari dall'organismo a ciò preposto secondo le regole prestabilite.

Sono poche invece le Regioni che danno indicazioni che vadano oltre delle pure dichiarazioni di principio per l'istituzione di sistemi tariffari integrati: Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia e Umbria. Anche l'Emilia-Romagna tra i compiti

affidati alle agenzie della mobilità (sia quella regionale che quelle locali) non inserisce la gestione dell'integrazione. Vi è addirittura il rischio di tornare indietro rispetto a risultati già raggiunti, come nel caso dell'ottima esperienza del Lazio con il consorzio Metrebus, recentemente sciolto. La logica di quel sistema era tutta nell'accordo tra i tre operatori, quasi esclusivi, del trasporto regionale (Atac, Cotral e FS): con la segmentazione del Cotral e con l'auspicabile arrivo di altri operatori è necessario individuare un sistema completamente nuovo, di cui nella legge regionale non v'è traccia.

L'unica Regione che prevede la costituzione di un organismo incaricato della sua gestione è la Puglia: la Regione promuove l'istituzione di un sistema tariffario integrato da affidare ad una società o consorzio con la partecipazione di imprese di trasporto e di soggetti pubblici e privati. La partecipazione della regione a questa struttura è possibile, ma nel limite del 30%. E' auspicabile che, per il futuro stesso della riforma, le Regioni e gli Enti Locali si impegnino al più presto su questo terreno.

3.6. La regolazione e il controllo.

Lo strumento messo in campo da tutte le Regioni, ad eccezione di Emilia - Romagna e Lombardia⁵ di cui si parlerà più avanti, per il monitoraggio del trasporto pubblico locale è quasi sempre un osservatorio sulla mobilità. Le funzioni svolte da questi organismi sono relative a: monitoraggio sulle infrastrutture; monitoraggio sulla qualità, livello, efficienza, efficacia, sicurezza e impatto sull'ambiente dei servizi di trasporto; sostegno per la programmazione della Regione e degli Enti Locali; diffusione delle informazioni.

Oltre a queste funzioni, alcune Regioni affidano all'osservatorio il compito di determinare specifici parametri di riferimento da includere nei contratti di servizio o nei capitolati d'appalto. In parti-

⁵ Il Friuli V.G. non prevede nessuno strumento ma, come già ricordato, la legge regionale è precedente al decreto.

colare, in Liguria l'osservatorio provvede anche alla determinazione (complessiva e per singola asta della rete dei servizi regionali) dell'offerta di trasporto, delle ore di servizio, della stima dei costi e degli introiti.

Si è accennato alle eccezioni rappresentate dall'Emilia - Romagna e dalla Lombardia. Nella prima, la Regione può istituire un'Agenzia regionale, dotata di autonomia gestionale, che provveda a: gestire le procedure concorsuali (ma è esclusa la fase dell'aggiudicazione che spetta agli Enti Locali); monitorare l'attuazione dei contratti di servizio e la qualità dei servizi; gestire un servizio informativo coordinato. Inoltre, sempre in Emilia - Romagna, gli Enti Locali possono istituire "agenzie locali per la mobilità e il trasporto pubblico locale" con compiti più ampi. La funzione è quella di supportare le amministrazioni occupandosi sia dei nuovi compiti di progettazione e organizzazione dei servizi (inclusa la gestione della sosta) che della gestione delle procedure concorsuali e del relativo controllo. Inoltre le agenzie locali, potendo derivare dalla scissione degli attuali consorzi provinciali (che svolgono il servizio), si configurano come strumenti di coordinamento tra gli Enti Locali per la programmazione e l'affidamento dei servizi. In questo modo si avrebbe un unico soggetto affidante a livello di bacino provinciale o di area metropolitana in luogo di una molteplicità di Enti Locali. Lo schema organizzativo che ne risulta dovrebbe essere articolato su tre livelli secondo lo schema seguente:

- gli Enti Locali, responsabili della programmazione e del finanziamento dei servizi (quelli minimi a carico della Regione e quelli aggiuntivi a carico loro);
- le agenzie, responsabili della progettazione, organizzazione, coordinamento, affidamento dei servizi e controllo;
- le imprese, responsabili della gestione ed erogazione del servizio.

In Lombardia, invece, viene istituita l'Autorità garante per i servizi di trasporto pubblico locale. Ad essa vengono affidate le funzioni di monitoraggio altrove svolte dagli osservatori. Ma l'Autorità svolge anche altre funzioni: verifica l'osservanza delle

normative; formula osservazioni sul mercato del trasporto locale; diffonde le informazioni sul TPL; valuta le istanze degli utenti sulla qualità e quantità del servizio e il relativo rispetto degli obblighi del contratto di servizio; controlla il rispetto del contratto di servizio e della carta dei servizi da parte dell'azienda; controlla il rispetto delle normative sulla concorrenza ed invia le relative segnalazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato; dispone agli enti competenti la sospensione o la decadenza delle autorizzazioni, nonché la sospensione o la risoluzione dei contratti di servizio, oppure determina l'indennizzo da corrispondere all'utente danneggiato.

Pur trattandosi di funzioni indubbiamente più ampie di quelle svolte dagli osservatori nelle altre Regioni, l'Autorità non sembra ricoprire quel ruolo di terzietà che sarebbe indispensabile per il corretto funzionamento di un regime concorsuale e contrattuale. La terzietà richiede infatti un'equidistanza dai soggetti firmatari del contratto (l'amministrazione e il gestore) ed una tutela rivolta verso entrambi per le inadempienze dell'altra parte. Per il modo in cui sono configurati i poteri dell'Autorità lombarda, l'attenzione sembra tutta rivolta a tutelare l'amministrazione e gli utenti, dimenticando i diritti del gestore. La tutela dei diritti di quest'ultimo, oltre ad avere la stessa dignità di quelli riconosciuti agli altri, è essenziale per il corretto funzionamento del rapporto contrattuale. In tale contesto le prestazioni, sia in termini di efficienza interna che di efficacia del servizio, sono influenzate in modo decisivo dal rispetto degli impegni dell'amministrazione non solo, come è ovvio, sull'erogazione dei corrispettivi, ma anche sulla realizzazione degli investimenti e degli interventi sulla circolazione stradale, il cui mancato rispetto può diminuire sensibilmente le prestazioni dell'impresa, determinando un decadimento della qualità, non imputabile al gestore, ed anche una compromissione dei legittimi obiettivi di utile dell'impresa.

Ritornando all'Emilia-Romagna, molto interessante è la previsione dell'istituzione di un "istituto per lo studio e la formazione in materia di trasporto e di logistica".

Infine, la vigilanza sull'erogazione dei servizi è normalmente delegata dalle Regioni agli Enti Locali, insieme alle altre funzioni amministrative, coerentemente con i principi della legge 59/1997.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio il dott. Gragnani della interessantissima relazione e della particolare abilità che ha avuto nel legare argomenti così disomogenei. Cogliere gli aspetti di uniformità e difformità tra le varie leggi regionali non credo che sia stata una cosa facile. Quello che ne deriva è un quadro molto composito e, d'altro canto, non c'è da sorprendersi, perché lo scopo della legge quadro era proprio quello di lasciare libertà di organizzazione alle diverse Regioni, sia per le diverse realtà territoriali, sia per la sperimentazione di modelli di organizzazione, che possono essere differenti. Questo non lo vedo come un fatto negativo, anche se mi rendo conto che nei confronti di colui che deve operare nel settore, trovarsi di fronte ad una frantumazione normativa e ad una differenza tra Regione e Regione, può creare un certo sconcerto. Ma credo sia proprio questo l'effetto, la conseguenza inevitabile dell'avvicinare l'amministrazione alle realtà locali, e mi sembra che tutto sommato abbia anche il vantaggio di stimolare la fantasia e di inventare modelli di organizzazione che possono poi, laddove si affermano, essere utilmente copiati e adattati dagli altri.

Mi fermo qui perché il tempo è tiranno, e dò la parola al dott. Porretto, che ci illustrerà come la Regione Siciliana pensa di dare attuazione al decreto n. 422.